

INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁSIA DO SUL

OBSTÁCULOS E OPORTUNIDADES

Rodrigo Tavares

MAN IS EQUALLY INCAPABLE OF SEEING
THE NOTHINGNESS FROM WHICH HE EMERGES
AND THE INFINITY IN WHICH HE IS ENGULFED.

Blaise Pascal (1623-1662)

INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, os acordos de regionalização têm aumentado em número, alcance e diversidade. Presentemente, quase todos os países do mundo estão vinculados a algum tipo de mecanismo regional. Até 2006, aproximadamente 250 acordos regionais de comércio (ARC) foram notificados ao GATT/OMC. Desses, 130 correspondem a notificações efectuadas após Janeiro de 1995¹. O regionalismo constitui um mecanismo importante para reconciliar as tensões entre a globalização e a procura de controlo local, dando aos Estados a oportunidade de reter a sua autonomia relativamente a processos políticos (Hettne *et al.*, 1999-2001). Por motivos diversos, os actores governamentais, económicos ou a sociedade civil aprovam o processo de regionalização. A nível governamental, o processo de decisão pode inclinar-se para o regionalismo quando o poder de negociação internacional está em jogo ou, numa era de competição global, quando se tende a pensar que a distribuição de bem-estar é mais eficiente se for feita através de agrupamentos regionais (Hettne, 2005). A nível económico, as empresas multinacionais (EMN) estimulam os estados a dar maior ênfase a acordos de desregulamentação, militando a favor da livre circulação dos factores económicos e da divisão regional do trabalho (Thomsen, 1994). A nível social, visto que a regionalização pode conter uma resposta conceptual e institucional ao processo de globalização negativa (que se pode repercutir malignamente sobre o contrato social entre estados e pessoas), trata-se de um processo que também pode ser conduzido pela(s) sociedade(s) civil(civis). Em suma, a regionalização é um estádio intermédio entre o recuo do *laissez-faire* e a inexistência de um governo mundial, ou como se lhe referia Nye: «Uma casa a meio caminho entre o Estado-nação e um mundo que teima em não o ser» (1968:v). Nesta perspectiva, a Ásia do Sul é um interessante estudo de caso visto que é geralmente considerada a região do mundo onde existe o menor grau de integração. Ainda

que os seus membros partilhem não só capítulos idênticos da história do colonialismo, mas também características culturais comuns e peculiaridades geográficas, a Ásia do Sul é uma região marcada por linhas de fractura quer políticas quer religiosas. O presente artigo incide sobre o paradoxo da Ásia do Sul. Em primeiro lugar, descreve-se e contextualiza-se a maior organização intergovernamental regional, a SAARC – South Asian Association for Regional Cooperation (Associação para a Cooperação Regional na Ásia do Sul). Segundo, destacam-se os principais obstáculos da integração regional na Ásia do Sul. Terceiro, descreve-se a forma como os diversos actores, que desempenham um papel estratégico no xadrez regional, aferem o desenvolvimento da integração regional em geral e da SAARC em particular. Por fim, o artigo sugere cenários futuros para a região.

Embora a integração regional seja um processo multidisciplinar que vai para além da mera integração intergovernamental/institucional, este artigo foca-se, por razões de disponibilidade de espaço, no papel desempenhado pela SAARC.

A ASSOCIAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO REGIONAL NA ÁSIA DO SUL – SAARC

A iniciativa conducente à fundação de uma organização regional apostada em incrementar a cooperação económica e política surgiu em 1981, quando o Presidente Ziaur Rahman do Bangladesh enviou aos seus homólogos regionais um documento de trabalho sobre a cooperação regional na Ásia do Sul – «Working Paper on Regional Cooperation in South Asia». O conceito passou a facto consumado em Dezembro de 1985, com a criação da Associação para a Cooperação Regional na Ásia do Sul – SAARC, congregando o Bangladesh, o Butão, a Índia, as Maldivas, o Nepal, o Paquistão e o Sri Lanka². O Presidente Rahman, deposto em virtude de um golpe de Estado, mesmo antes da formalização da SAARC, via a cooperação regional como um veículo que poderia conduzir à paz. Essa iniciativa desencadeou reacções diversas noutros países da Ásia do Sul. O Sri Lanka respondeu com um entusiasmo frustrado. Alguns anos mais cedo, tinha explorado, sem êxito, a possibilidade de aderir à Associação das Nações do Sueste Asiático (ASEAN), vendo agora a SAARC como uma janela de oportunidades favorável ao crescimento económico. Contudo, a SAARC foi encarada inicialmente apenas como um fórum para criar medidas de confiança, onde questões controversas de cariz político e económico ficariam fora da sua agenda. Adicionalmente, o Nepal, o Butão e as Maldivas, mais passivamente, embora na mesma linha, não encontraram razões para estar arredados desse tipo de acordo, pelo que se lhe juntaram. O Paquistão e a Índia, quanto a eles, reagiram diversamente em relação aos demais estados. O Paquistão respondeu assaz negativamente por continuar a recear a dominação da Índia. A Índia reagiu com circunspeção, primeiro, por considerar a SAARC como um instrumento potencial de pressão colectiva, segundo, por ver na iniciativa uma intervenção ocidental encoberta em relação à Ásia do Sul. A Índia estava atenta ao facto de os EUA terem formulado a Doutrina Carter, durante o período da sua Administração

respectiva, segundo a qual o país estava disposto a «trabalhar com outros países da região [Ásia do Sul] na partilha de um quadro de segurança cooperativo, respeitando valores e crenças políticas, em prol do reforço da independência, segurança e prosperidade de todos»³.

Em termos de orgânica interna, a mais alta instância da SAARC, que depende dos Chefes de Estado e de governo, reúne-se anualmente numa cimeira – a última realizou-se em Nova Deli em Abril de 2007. Além disso, o seu Conselho de Ministros que congrega os ministros dos Negócios Estrangeiros dos respectivos estados-membros, reúne duas vezes por ano e cabe-lhe formular orientações políticas. O terceiro órgão na estrutura da SAARC consubstancia-se na Comissão Permanente, composta pelos ministros dos Negócios Estrangeiros dos estados-membros, cujo mandato consiste em coordenar e supervisionar programas e modalidades de financiamento. Por fim, nas Comissões Técnicas os representantes dos estados-membros têm a possibilidade de formular programas e preparar projectos nas suas áreas de intervenção respectivas.

Desde o seu início em 1985, as principais acções da SAARC almejaram criar oportunidades para que os estados, desconfiados, se pudessem reunir e examinar, juntos, temáticas relacionadas com o seu bem-estar comum. Para além disso, a SAARC tem ainda submetido diversos protocolos e convenções, como sejam a convenção regional da SAARC relativa à eliminação do terrorismo (1987), o acordo destinado à criação de uma reserva de segurança alimentar (1988), a convenção sobre as modalidades regionais para promover o bem-estar infantil na Ásia do Sul (2002), a convenção para a prevenção e o combate ao tráfico de mulheres e crianças para fins de prostituição (2002), a Carta Social (2004), o acordo relativo à zona de comércio livre da Ásia do Sul (2004, vislumbrado logo em 1993), e o protocolo adicional à convenção regional da SAARC relativa à eliminação do terrorismo (2004).

OBSTÁCULOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁSIA DO SUL

Geralmente, os decisores políticos da Ásia do Sul vêem a integração regional – através da SAARC – como uma oportunidade perdida e tendem a justificar de múltiplas formas o facto de a integração regional continuar tépida. Ficam alguns apontamentos, apenas para destacar os principais obstáculos com que a integração regional na Ásia do Sul se tem deparado:

- A principal obstrução à integração e cooperação económica na Ásia do Sul prende-se com a problemática situação política entre a Índia e o Paquistão. A Índia pretende aplicar ao Paquistão o «modelo chinês», ou seja, de aceleração económica enquanto ferramenta de pacificação. Contudo, será difícil o Paquistão enveredar para uma integração económica saudável enquanto não houver uma resolução satisfatória para o contencioso relativo ao Caxemira.

- Impedimentos económicos: a) a lógica de produção e exportação dos países da Ásia do Sul é mais competitiva que complementar; b) a sua integração no comércio mundial é marginal (um por cento das exportações mundiais, 1,3 por cento das importações mundiais); c) os níveis do comércio informal e do comércio formal são equiparáveis.
- Nenhuma outra região do mundo é tão fortemente dominada por uma grande potência como acontece na Ásia do Sul, no caso vertente da Índia (exemplificar-se-á mais adiante). Ao advogar com veemência o bilateralismo, o *balance of power* e a dissuasão nuclear, a Índia deixa pouca margem para uma integração regional efectiva e obriga a SAARC a acompanhar-lhe o passo.
- Sendo o nível de integração e liberalização abissal (a quota de comércio intra Ásia do Sul ascende a 4,7 por cento do volume total do comércio internacional da região), muitos países orientaram os seus interesses para outros mercados. O comércio Índia-China cifrou-se em USD 25 mil milhões (em 2006); Índia-EUA, USD 40 mil milhões (em 2006); Índia-UE, USD 40 mil milhões (em 2006), Índia-ASEAN, USD 19 mil milhões (em 2006). Sem esquecer que muitos tratados preferenciais sub-regionais podem minar a Zona de Comércio Livre da Ásia do Sul (SAFTA), mormente os chamados BIMSTEC e IOR-ARC.
- A Ásia do Sul também se digladiava com fracos níveis de desenvolvimento e uma rede de infra-estruturas deficiente.
- Numa região em que as questões relativas à soberania e identidade nacional assumem uma relevância fundamental, a integração regional ainda é vista com cepticismo.
- A capacidade decisional da SAARC é também marcada pela falta de flexibilidade. Aquando da sua criação, a Índia condicionou a sua participação à adopção da regra da unanimidade e à exclusão das «questões bilaterais e contenciosas» das deliberações, permitindo-lhe assim manter um controlo sobre dinâmicas regionais.

ÍNDIA NUMA REGIÃO ESTATOCÊNTRICA

Numa região marcadamente dominada pelo bilateralismo e pelo intergovernamentalismo, sobressai o domínio político de um país: a Índia. Demograficamente, a população da Índia supera os mil milhões de habitantes⁴, o que corresponde a dois terços da população total residente na Ásia do Sul e, *grosso modo*, a um sexto da população mundial. Geograficamente, representa perto de 2/3 da área territorial. Economicamente, o seu PIB cifra-se em USD 691 mil milhões (em 2004), ou seja, 79 por cento do PIB⁵ da Ásia do Sul (cf. Nações Unidas, 2006). Militarmente, as Forças Armadas da Índia comportam 1,1 milhões de homens (550 mil no Paquistão). A despesa militar da Índia e do Paquistão ascendia, em 2006, a USD 23,933 milhões e USD 4,572 milhões, respectivamente⁶. Soma-se a essa dominância o facto de o desmembramento do Paquistão em 1971 ter reforçado o sentimento de superioridade e confiança da Índia em relação aos seus vizinhos. Relativamente à formulação e implementação das suas políticas externa e defensiva, os objectivos da Índia espelham a sua supremacia regional. Em primeiro lugar, visa antes

de mais a sua sobrevivência enquanto Estado independente, plural, unitário, secular e democrático. Segundo, vela pela manutenção da sua independência e autonomia em importantes áreas decisórias como a segurança nacional. Por exemplo, no início de 2006, o primeiro-ministro indiano declarava que a política externa do seu Governo era orientada pelo «interesse nacional esclarecido» e que a Índia «não curvará a nenhum tipo de pressão externa»⁷ (*The Hindu*, 2 de Fevereiro de 2006). Por fim, a Índia tenta exercer uma certa influência sobre os países da Ásia do Sul, o que lhe permitiria projectar o seu interesse nacional. Não espanta pois que os vizinhos da Índia não acolham harmonicamente a preponderância da Índia na Ásia do Sul (Ahmed, entrevista 2004). O modo como a Índia aplica a sua preeminência na região consiste em recorrer intransigentemente ao bilateralismo como instrumento máximo da política externa. Conforme referiu P. R. Chari, antigo membro do Governo indiano, «ao mesmo tempo que os vizinhos da Índia tendem a explicar o fracasso da governação interna externalizando um sentimento contra a Índia, Nova Deli não tem sido particularmente sensível às nações mais pequenas» (entrevista, 2004). O estatocentrismo, um terreno fértil onde a Índia cultiva a sua natureza hegemónica, constitui um solo inóspito para a integração regional. Numa região onde o cepticismo prevalece sobre as iniciativas de cooperação regional, a integração não é geralmente incentivada nem sequer considerada oportuna.

AValiação DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁSIA DO SUL

Diferentes actores abordam a integração regional sob prismas diversos. É imperativo, desde logo, que se observe a forma como os principais actores – SAARC, estados-membros, academia e sociedade civil, e a União Europeia – vêem o processo de integração regional na Ásia do Sul.

SAARC: UMA AUTO-AVALIAÇÃO

Na sua qualidade de organização fortemente intergovernamental, o Secretariado da SAARC sito em Kathmandu não dispõe de capacidade de iniciativa para poder ser o catalisador de uma maior integração. Na arena diplomática, o ex-secretário-geral da SAARC, Q. A. M. A. Rahim⁸ foi persuasivo ao transmitir uma mensagem esperançosa, previdente e estrategicamente orientada. Foi durante a Cimeira de Islamabad (Janeiro de 2004), que o ex-secretário-geral da SAARC deu conta da sua perspectiva relativamente às organizações regionais:

«Acredito que neste nosso mundo tremendamente globalizado seja cada vez mais relevante os conjuntos regionais defenderem os seus próprios interesses. O mercado da Ásia do Sul equivale a mais de 1,4 mil milhões de pessoas e pode constituir a grande força da nossa região. Pelo que, desde que nos apresentaram a visão da União Económica da Ásia do Sul (SAEU), temos envidado todos os nossos esforços no sentido de a realizar seguindo uma abordagem de passo após passo.»

Porém, na prática o Secretariado defronta-se com as vicissitudes da sua natureza periférica. Quando o autor pediu ao ex-secretário-geral para avaliar o impacto da SAARC, a resposta foi: «Não tenho qualquer hesitação em admitir que os progressos poderiam ter sido mais rápidos.» E acrescentou que a responsabilidade dessa inibição decorria em boa medida das questões bilaterais entre estados-membros e do facto de a «Ásia do Sul ser um fórum de países em desenvolvimento» com «limitações em termos de recursos financeiros e humanos» (entrevista, 2003).

Tendo em conta este fosso entre o discurso oficial e a realidade, a SAARC permanece operativa essencialmente porque os seus avanços referem-se sobretudo a áreas discretas de cooperação como o desenvolvimento rural, o ambiente e a meteorologia. Progressos acentuados na esfera política são pouco expectáveis dada a adopção da regra da unanimidade e a exclusão de «questões bilaterais e contenciosas» das deliberações (Muni, 2000: 113). Em 2004-2005, o papel indigente da SAARC na região tornou-se óbvio na senda do tsunami que afectou grande parte do Sul e Sueste da Ásia. Só em países da SAARC (Sri Lanka, Índia, Maldivas e Bangladesh), houve mais de 40 mil vítimas. No âmbito dessa catástrofe, o papel da SAARC em termos de resgate e ajuda humanitária foi inexistente. E a intenção de implantar um sistema de alerta regional contra tsunamis, conforme foi ventilado pela imprensa (*Nepalnews.com*, 31 de Dezembro de 2004) deparou-se com empecilhos técnicos, financeiros e políticos. Ao invés, os líderes da ASEAN reunidos em Jacarta, em Janeiro de 2005, acordaram num plano concertado estipulando medidas de ajuda de emergência, de reabilitação e reconstrução, assim como de prevenção e atenuação das consequências inerentes à tragédia.

ESTADOS-MEMBROS: DO CEPTICISMO À ESPERANÇA

Tal como se salientava na abertura do presente artigo, os países-membros da SAARC reagiram de modo diverso à criação de uma organização regional na Ásia do Sul. Mais de vinte anos decorreram desde então e a organização ainda carece de uma orientação estratégica comum quanto aos seus mandato e cadência operativa. As políticas comerciais restritivas da Ásia do Sul, as redes de trânsito e transportes desadequadas, as semelhanças relativas à produção de bens, a burocracia, a falta de informação cabal sobre a economia uns dos outros (em termos de potenciais de exportação, necessidades de importação e políticas económicas internas) abrandaram certamente o processo. Contudo, é mormente a arraigada tensão entre a Índia e o Paquistão que trava a integração regional. Num mero exercício retórico, o antigo secretário-geral da SAARC (entrevista, 2003) expressou outro ponto de vista:

«Se esses problemas aos quais se referiu [diferendos entre a Índia e o Paquistão] não existissem, teria sido mais fácil, mas, na verdade, esses nem são os factores determinantes. Os dirigentes concordaram em avançar e estamos a trabalhar nisso. Estamos

prestes a finalizar o texto relativo a uma zona de comércio livre e todos os países-membros não só estão a participar como estão empenhados em avançar no campo económico.»

Fazendo um retrato mais preciso, num debate à margem da reunião anual do Banco Mundial, em 2004, o ministro das Finanças indiano, P. Chidambaram, procurou dar conta dos progressos feitos na região, realçando que «se o Paquistão continuar a transpor para o Caxemira a sua “bagagem política”, a questão do comércio livre na região da Ásia do Sul jamais dará passos em diante». E acrescentou que se o Paquistão persistir nessa direcção, a Índia prosseguirá os seus acordos comerciais a nível bilateral com os seus vizinhos (*The Hindu*, 3 de Outubro de 2004). Para a Índia, a integração económica pode ser uma fórmula eficaz para solucionar conflitos. Para o Paquistão, a integração económica é contingente à prévia resolução do conflito no Caxemira. Conforme o fez notar o primeiro-ministro do Paquistão, Shaukat Aziz, «a partir do momento em que as questões [contenciosas entre a Índia e o Paquistão] estejam sanadas dar-se-á não só um acréscimo da actividade na região como da cooperação, o que levará a uma melhoria da atmosfera geral, mas também beneficiará muito a SAARC para que ganhe ímpeto e dinamismo» (*The Nation*, 3 de Novembro de 2004). Os demais países-membros da SAARC pretendem acelerar o ritmo da integração regional. Carecem, no entanto, de força política e económica, tanto para conduzir o processo por si sós como para fomentar uma solução para conflitos bilaterais.

ACADEMIA E SOCIEDADE CIVIL: EXPECTATIVAS DESENCONTRADAS

Nas esferas académicas e da sociedade civil da Ásia do Sul, podem ouvir-se vozes de contentamento em relação àquilo que foi realizado até à data em termos de integração regional. Amera Saeed, investigadora sénior no Instituto de Estudos Regionais em Islamabad argumenta que, em virtude do antagonismo herdado na região, o mero facto de a SAARC pôr todos os países a falar em conjunto de questões comuns, confere-lhe mérito (entrevista, 2004). Na mesma linha, Swaran Singh, do Centro de Ciências Humanas, em Nova Deli, destaca que «mau grado todos os desafios, o facto de a SAARC não ter fracassado, é um indicador de êxito» (entrevista, 2006).

No outro lado do espectro há quem aponte a incapacidade da SAARC em promover a cooperação em assuntos sensíveis como moeda comum, integração económica e políticas comuns. Referem mesmo que os resultados da SAARC se têm verificado sobretudo em áreas não controversas: ambiente e florestas; saúde e actividades relacionadas com a população; agricultura e desenvolvimento rural; meteorologia (entrevista Bajpai, 2003; entrevista Sahni, 2006; entrevista Ahmed, 2004; entrevista Rafique, 2004). Retomando as palavras de Syeda Hameed, membro proeminente da sociedade civil indiana (e membro da Comissão de Planeamento Indiana do Governo da Índia), «com o correr do tempo e à medida que as questões difíceis foram surgindo, a SAARC tor-

nou-se assaz ineficiente e desligou-se das promessas subjacentes à sua criação» (entrevista, 2004). Este cepticismo é uma característica saliente do avolumar de literatura sobre a SAARC (Gupta, 2002; Bhargava e Khatri, 2002; Syed, 2003, Rodrigo, 2004). Os meios de comunicação social partilham da mesma avaliação quanto à integração regional da Ásia do Sul. É frequente os editoriais dos maiores jornais da Ásia do Sul expressarem posições nos termos das quais a SAARC é uma organização inerte que defraudou expectativas. No rescaldo de uma recente cimeira (Dhaka, 2005), o jornal paquistanês *Daily News* apontava que a SAARC

«precisa de sangue fresco para poder continuar e que a presença extra-regional na configuração do diálogo com parceiros poderia obrigar a Ásia do Sul a sair da sua mortífera miopia no mundo [...] A SAARC transformou-se numa congregação de queixosos cujas lamúrias se prendem essencialmente com diferendos bilaterais com a Índia. A Índia no centro, foi o elemento demolidor devido à sua obsessão pelo *status quo*» (*Daily News*, 12 de Novembro de 2005).

Um editorial publicado no *The Independent* do Bangladesh, revela o mesmo desencanto e alerta,

«[a] SAARC foi lançada com uma determinada visão. Reiterar essa mesma visão volvidos vinte anos sem apontar nem assumir a responsabilidade pelos falhanços, tem um ressoar pouco convincente. Cimeira após cimeira acumulou-se esperança às esperanças sem que se tenha concretizado qualquer progresso. Entretanto, o mundo alterou-se, e assim continua. Quanto mais os recursos escasseiam, maior a premência e a necessidade de os multiplicar através de esforços colectivos. Mas isso não pode acontecer salvo se os países-membros acatarem a tarefa difícil de livrar a Associação da desconfiança e suspeição de que o agrupamento tem estado refém nestes longos vinte anos» (*The Independent*, 14 de Novembro de 2005).

A UNIÃO EUROPEIA: A SAARC EM CONSTRUÇÃO

A União Europeia sempre revelou fortes ambições quanto à promoção da integração económica e à promoção comercial em diversas áreas do mundo em função dos seus interesses. A Ásia do Sul foi definida como um dos alvos da União Europeia, mas atendendo aos obstáculos à liberalização do comércio, conforme se referiu anteriormente, as relações SAARC-UE têm estado em hibernação. Em Outubro de 1988, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução (A2-212/88) em que instava «a Comissão a contactar as instituições da SAARC e os estados-membros respectivos no sentido de apurar as áreas de cooperação regional em que a ajuda da Comunidade é desejável» e «a examinar a possibilidade de celebrar um acordo de cooperação com a SAARC». Na década seguinte, a União Europeia mostrou-se interessada em estreitar relações com a Ásia do

Sul, mas a tentativa não vingou devido a problemas internos da região. Em 1996, a UE assinou com o Secretariado da SAARC um Memorando de Entendimento (MdE), proporcionando assistência técnica (o MdE foi explicitamente firmado ao nível técnico para superar susceptibilidades políticas) e, em 2001, a Comissão Europeia (CE) apresentou uma versão revista da estratégia de 1994: «Europa e Ásia: Quadro Estratégico das Parcerias Reforçadas». A CE reconhece que a SAARC poderia desempenhar um papel potencialmente poderoso incrementando os actuais níveis reduzidos de comércio intra-regional e favorecendo a normalização do relacionamento indo-paquistanês.

Nos anos mais recentes, a visão da UE para a Ásia do Sul foi transposta para o «Documento de estratégia e plano indicativo relativo a programas multipaís na Ásia: 2005-2006» (doravante «Documento de Estratégia para Ásia»). A UE identificou os objectivos centrais com vista à promoção da paz, da segurança, dos direitos humanos, da democracia e da boa governação na região, assim como o reforço do comércio mútuo e dos fluxos de investimento. A UE confere uma ênfase particular à cooperação económica regional que deve ser encorajada na Ásia do Sul através da SAARC. O Documento de Estratégia para Ásia declara que a CE elaborará um programa para apoiar actividades e instituições em prol do processo de integração (preparação em 2004 e aplicação do programa em 2005), e inclusive disponibilizou uma verba de EUR 2,5 milhões para ajudar a SAARC. Apesar de a UE estar disposta a apoiar a SAARC, foi com um tom desfavorável que aferiu informalmente os progressos da SAARC, como destaca Laurence Argimon-Pistre, ex-directora de unidade na Comissão Europeia /RELEX H-3 (Índia, Butão, Nepal):

«As relações da UE com a SAARC não puderam funcionar até ao ano transacto por não haver SAARC, afinal de contas a Índia não cooperava. Pelo que não íamos aplicar lá dinheiro. Desde a Cimeira de Islamabad [Janeiro de 2004], em que foram apresentadas várias propostas que visam o reforço da cooperação regional, o cenário mudou. Nas nossas comunicações com a Índia, dissemos que tentaríamos aprofundar a cooperação com a SAARC. Inclusive, a CE está neste momento a preparar uma nova Estratégia para a Ásia do Sul, levando em conta a SAARC. [...] Precisamos de um enquadramento para encetar um diálogo real e uma cooperação real com a SAARC. [...] É mesmo necessário que a SAARC vá em frente e tenha mais coerência e consistência antes que nos possamos comprometer» (entrevista 2004⁹).

SAARC: QUO VADIS?

A SAARC está perante uma encruzilhada. A pressão da globalização tende a castigar os estados que não conseguem lidar com a intensa liberalização do comércio e internacionalização dos capitais e finanças. E, num mundo em que os estados têm cada vez mais dificuldades em recorrer à política externa, decorrente estritamente das noções clássicas de soberania e de interesse nacional, os mecanismos regionais podem servir

de zonas-tampão entre as forças asfixiantes da globalização e a pressão crescente da sociedade civil para reaverem os seus direitos de cidadania num mundo globalizado. Três cenários podem descrever o futuro próximo da SAARC/integração da Ásia do Sul.

IMOBILISMO

Desde a sua criação, em 1985, a SAARC não foi capaz de alcançar as metas que a sua carta constitutiva estabeleceu. Uma vez que os principais vectores de paralisação da integração regional (nomeadamente a Índia e o Paquistão teimam em obstaculizar o processo) não deverão alterar as suas posturas, não há indícios que permitam dizer que a SAARC vai ultrapassar esses problemas fundamentais. Nesse cenário, a SAARC permanecerá uma organização estritamente intergovernamental com um mecanismo de tomada de decisão desajustado. Como dizem os seus críticos, a SAARC manter-se-á como uma organização vocacionada para cimeiras, presa nas contendas indo-paquistanesas. Enquanto a Ásia do Sul se atrasa com as possibilidades e repercussões técnicas da sua integração económica, a Índia tem negociado a liberalização comercial noutras paragens. O comércio entre a Índia e a ASEAN deverá atingir os USD 25 mil milhões em 2007, e o primeiro-ministro da Índia, Manmohan Singh, subiu a parada durante a 3.^a Cimeira de Negócios ASEAN-Índia (2004) apresentando a visão de uma «Comunidade Económica Asiática» abarcando a ASEAN, a China, o Japão, a Coreia e a Índia, e que excederia os rendimentos da UE e da NAFTA em termos comerciais. Estranhamente, ou não, o primeiro-ministro não tinha a SAARC em mente.

INTEGRAÇÃO ECONÓMICA

O cenário mais plausível para a integração da Ásia do Sul passa, mau grado os obstáculos, pela liberalização económica. Os estados-membros da SAARC estipularam em 1995, durante a Cimeira de Deli, um Acordo Preferencial de Comércio para a Ásia do Sul (SAPTA)¹⁰ visando a outorga de preferências e concessões perante as restrições pautais e não pautais sobre importações. Em 1999, o comércio intra Ásia do Sul representava 4,7 por cento do comércio mundial. No mesmo ano, no MERCOSUL era de 20,5 por cento, na ASEAN de 22,2 por cento, na NAFTA de 54,6 por cento e na União Europeia de 62,6 por cento (dados do Banco Mundial, 2001). Embora os estados da Ásia do Sul tenham acarinhado a criação de uma Zona de Comércio Livre na Ásia do Sul (SAFTA) em 2000 (Cimeira de Dhaka em 1993) – posteriormente protelada para 2005 (Cimeira de Kathmandu em 2002), as quatro primeiras rondas de concessões comerciais ao abrigo do SAPTA não produziram efeitos convincentes. Na primeira ronda (1995), das 100 mil rubricas pautais no âmbito da SAARC, as concessões pautais apenas incidiram sobre 226 bens¹¹. Na segunda ronda (1997), a cobertura chegou a 1871 produtos. Na terceira (1998), outros 3456 bens foram incluídos no regime preferencial. E, na quarta (2002), o Paquistão ofereceu concessões pautais sobre 250 categorias, porém, dessas, 146 constavam da «lista negativa» do comércio com a Índia. Para

fugir à imagem desoladora, os países da SAARC reiteraram em Islamabad (cimeira de 2004), os seus objectivos no sentido de criar uma zona de comércio livre que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2006¹².

O estrondoso anúncio da confirmação da SAFTA surge como um resultado inevitável para o qual contribuíram vários factores. Em primeiro, os estados mais pequenos desempenham um papel cada vez mais proactivo, exigindo mais integração económica. Esta impaciência, crescente em parte por terem sido preteridos dos outros principais convénios económicos (seja da APEC ou da ASEAN), traduz-se nos acordos bilaterais de livre comércio que o Nepal, o Butão e o Sri Lanka¹³ têm com a Índia (firmados em 1998 e operacionais desde Março de 2000) ou na sua vontade de entrar em convénios económicos extra-regionais como o BIMSTEC ou o IOR-ARC. Depois, existem indicações segundo as quais o Paquistão estaria agora disposto a interagir comercialmente com a Índia. Esta mudança de atitude decorre da pressão que a comunidade empresarial paquistanesa tem exercido sobre o Governo e das recomendações feitas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) no sentido de conceder à Índia o estatuto de Nação Mais Favorecida (NMF).

A pacificação do relacionamento político através de uma integração económica benéfica parece ser o caminho mais exequível (Mallick, 1998: 25; Mallick, 1993; entrevista Muni, 2003). Seduzido por idêntico optimismo, em 2003, o antigo primeiro-ministro indiano Vajpayee declarava numa conferência sobre «Os Dividendos da Paz – Progressos para a Índia e a Ásia do Sul», organizada pelo *Hindustan Times* em Deli, que mal se consigam laços económicos de maior proximidade «não estaremos longe da mútua segurança e cooperação, da abertura das fronteiras e até da moeda única» (*BBC News*, 12 de Dezembro de 2003). O cumprimento de uma SAFTA ágil, no âmbito da qual os estados-membros da SAARC acatem medidas efectivas de desregulação, tem boas probabilidades de promover mecanismos formais para monitorar a integração económica regional e zelar pelo controlo e supervisão dos fluxos e transacções económicos.

INCORPORAR UMA VERTENTE DE SEGURANÇA

A SAARC poderia ainda servir de organização com responsabilidades em resolução de conflitos. Apesar desta hipótese não constar actualmente da agenda (conforme as Disposições Gerais da Carta), poderia ser potencial e altamente benéfico. Se assim fosse, a SAARC poderia começar a agir ao abrigo do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, enquanto organização regional com uma considerável latitude de acção para tomar iniciativas ligadas à resolução de conflitos (cf. Graham e Felício, 2006). Nessa capacidade, começaria a participar nas Reuniões de Alto Nível (RAN) anuais entre o secretário-geral da ONU e as organizações regionais (até agora realizaram-se sete RAN), bem como nas reuniões com o Conselho de Segurança da ONU. Ao assumir a vertente securitária, a SAARC contribuiria vantajosamente para a gestão dos conflitos dentro da região. Desde logo, porque os membros da SAARC partilham do mesmo referen-

cial cultural, é mais provável estarem mais habilitados a compreender um conflito nas suas imediações. Em segundo lugar, as relações pessoais entre líderes são generalizadas, o que significa uma maior compreensão da situação, o que pode resultar num diálogo profícuo assente na confiança pessoal. Em terceiro, sendo o tempo essencial em situação de crise, a SAARC poderia facultar uma resposta com maior prontidão do que as organizações mundiais tal como a ONU, confrontadas com burocracia, ou do que países estrangeiros. Quarto, sendo os membros da SAARC os países que padecem mais directamente dos impactos desses conflitos, têm um interesse legítimo e vital em preservar a estabilidade regional. Embora potencialmente efectivos, *vide* as intervenções anteriores levadas a cabo pela União Africana (UA) ou a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), ressalta pouco provável que os membros da SAARC aceitem a interferência de uma potência regional nos seus diferendos internos/externos. Para além de que, perante um clima de desconfiança tão arraigado, a parcialidade da intervenção nunca deixaria de ser equacionada.

Paralelamente, a SAARC poderia também formalizar as relações que os seus membros mantêm com potências fora da região. Conforme sugerido anteriormente (Bajpai, 1999), a SAARC poderia determinar orientações para a interacção entre a região e a China, a ASEAN, a União Europeia, a Rússia ou os Estados Unidos. Isso poderia ser feito seguindo o exemplo da ASEAN e estabelecendo mecanismos equiparáveis ao do Fórum Regional ASEAN (ARF). A esse respeito, a experiência da Índia na qualidade de membro do ARF poderia ser transposta à Ásia do Sul. O ARF é um fórum relacionado com segurança que congrega os países ASEAN mais a Austrália, a China, a UE, o Japão, a Rússia, os EUA, e a Índia. Funciona ao nível oficial do Governo e ainda ao nível «Track II». A criação do Fórum Regional da SAARC (SRF) poderia servir de estratégia instrumental para minimizar o conflito entre a Índia e a China e para envolver as potências da Ásia do Sul, da Ásia do Sueste e Oriental num quadro de segurança no intuito de fomentar o estabelecimento de medidas de confiança e o debate informal acerca de determinadas questões, como sejam os conflitos fronteiriços entre a Índia e a China. Quando de uma deslocação a Kathmandu, em Novembro de 2004, o presidente em fim de mandato da SAARC, Shaukat Aziz, o primeiro-ministro do Paquistão, manifestou-se a favor de uma emenda à Carta no sentido de criar um «fórum regional» nos moldes aqui sugeridos (*Daily Times*, 3 de Novembro de 2004). Conforme notou um perito indo-chinês, «caso a SAARC atinja um determinado patamar de maturidade e coesão, não me parece difícil abri-la a membros externos [...] A SAARC deve abrir-se a intervenientes de fora (como os EUA, a Rússia, a China) porque desempenham um papel importante na Ásia do Sul» (entrevista Singh, 2004).

Contudo, tal como observa Ajai Sahni, «nesta fase e no tocante a assuntos associados à resolução de conflitos, os países da SAARC não estão preparados para confiar em nenhuma potência terceira nem a convidar nenhuma potência terceira para o fórum» (entrevista, 2006).

Incorporar uma vertente securitária carece de uma alteração prévia e drástica da mentalidade na Ásia do Sul. Materializando-se, verificar-se-á maior predisposição por parte dos estados da Ásia do Sul em conferir poder à SAARC e em transcender as suas orientações estatocêntricas, o que permitiria dar uma nova interpretação à necessidade de promover formalmente a integração regional. **RJ**

TRADUÇÃO: PATRÍCIA ROMAN

NOTAS

1 http://www.omc.org/english/tratop_e/região_e/summary_e.xls. Consultado em 15 de Junho de 2007.

2 O Afeganistão só foi formalmente aceite na 14.^a Cimeira da SAARC, que decorreu em Abril de 2007.

3 A Doutrina Carter foi apresentada quando, a 23 de Janeiro de 1980, o Presidente Jimmy Carter proferiu o seu discurso à Nação em resposta à invasão do Afeganistão pela URSS. Disponível em: <http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/speeches/su80jec.phtml>. Consultado em: 1 de Dezembro de 2005.

4 Segundo o censo de 2001: 1 027 015 247, exactamente. Cf. <http://www.censusindia.net/results/resultsmain.html>. Consultado pela última vez em 4 de Outubro de 2005. Em 2006, o Relatório do Desenvolvimento Humano da ONU (reportando dados de 2004) determinava a população da Índia em 1,087,1 mil milhões.

5 O PIB do Butão cifra-se em USD 0,7, do Bangladesh USD 56,6, do Nepal USD 6,7,

do Paquistão USD 96,1, das Maldivas USD 0,8, e do Sri Lanka USD 20,1 (mil milhões, em 2004) [Nações Unidas, 2006].

6 Dados colhidos junto do SIPRI – Instituto de Investigação para a Paz, Estocolmo, www.sipri.org. Consultado em 18 de Junho de 2007.

7 A declaração foi proferida na sua segunda «conferência de imprensa nacional», em Vigyan Bhavan, Nova Deli, a 1 de Fevereiro de 2006.

8 Em Fevereiro de 2005, Chenkyab Dorji do Butão assumiu por sua vez as funções de secretário-geral da SAARC.

9 Laurence Argimon-Pistre foi entrevistada na sua qualidade de chefe de divisão na RELEX H-3 (cargo que deixou no início de 2005).

10 O acordo foi celebrado durante a 7.^a Cimeira da SAARC (1993) em Dhaka.

11 A Índia propôs taxas aduaneiras suaves relativamente a 106 produtos, o Paquistão

35, o Sri Lanka 31, as Maldivas 17, o Nepal 14, o Bangladesh 12 e o Butão 7.

12 Paquistão e Índia deverão completar a sua implementação até 2012, Sri Lanka 2013 e Bangladesh, Butão, Maldivas e Nepal 2015.

13 O fosso comercial favorável à Índia reduziu-se drasticamente desde que ambos os países firmaram um acordo de comércio livre em 1998. Segundo o Banco Central em Colombo, a balança comercial a favor da Índia na proporção de 15,7 para 1 – quando o acordo foi celebrado – passou para 4,5 – 1. O comércio bilateral em 2003 cifrava-se em USD 1,3 mil milhões. Numa reunião realizada em Outubro de 2004, os ministros do Comércio e funcionários da Índia e do Sri Lanka apelaram para a necessidade de ampliar a cooperação económica muito além do actual acordo de comércio livre ao abrigo da proposta de Acordo Abrangente de Parceria Económica (Comprehensive Economic Partnership Agreement – CEPA) [The Hindu, 2 de Outubro de 2004].

BIBLIOGRAFIA

- AHMED, Bashir, entrevista do autor, gravação digital, Islamabad, Paquistão, 1 de Novembro de 2004.
- ARGIMON-PISTRE, Laurence, directora de unidade na Comissão Europeia/RELEX H-3 (Índia, Butão e Nepal), entrevista do autor, gravação digital, Nova Deli, Índia, 28 de Setembro de 2004.
- BAJPAL, Kanti – «Security and SAARC». In GONSALVES, Eric, e JETLY, Nancy (eds.) – *The Dynamics of South Asia: Regional Cooperation and SAARC*. Nova Deli: Sage Publications, 1999.
- Professor de Estudos Internacionais na Universidade Jawarlalal Nehru, Índia, entrevista do autor, gravação magnética, Nova Deli, Índia, 8 de Abril de 2003.
- BHARGAVA, K. K., e KHATRI, Sridhar K. – *South Asia 2010: Challenges and Opportunities*. Deli: Konark Publishers Ltd, 2002.
- CHARI, P. R., Professor Investigador no Instituto para o Estudo da Paz e dos Conflitos, Índia, entrevista do autor, gravação digital, Nova Deli, Índia, 22 de Novembro de 2004.
- GRAHAM, Kennedy, e FELÍCIO, Tânia – *Regional Security and Global Governance: A Study of Interactions Between Regional Agencies and the UN Security Council With a Proposal For A Regional-Global Security Mechanism*, Bruxelas: VUB Brussels University Press, 2006.
- GUPTA, Anshuman – *SAARC: SAPTA to SAFTA*, Shipra Publications, Deli, 2002.
- HAMEED, Syeda, Membro da Comissão de Planeamento Indiana, entrevista do autor, gravação digital, Nova Deli, Índia, 30 de Setembro de 2004.
- HETTNE, Björn – «Regionalism and World Order». In FARRELL, Mary, HETTNE, Björn, e VAN LANGENHOVE, Luk (eds.) – *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*, Londres e Ann Arbor: Pluto Press, 2005.
- HETTNE, Björn, INOTAI, Andras, e SUNKEL, Osvaldo – *The New Regionalism Series* (vols. I-V). Londres: Macmillan Press, 1999-2001.
- MALLICK, Ross – «Cooperation Among Antagonists: Regional Integration and Security in South Asia». In *Contemporary South Asia* 2 (1), pp. 33-46, 1993.
- MALLICK, Ross – *Development, Ethnicity and Human Rights in South Asia*. Nova Deli: Thousand Oaks e Londres: Sage Publications, 1998.
- MUNI, S.D. – «India in SAARC: A Reluctant Policy-Maker». In HETTNE, Björn, INOTAI, András e SUNKEL, Osvaldo (eds.) – *National Perspectives on the New Regionalism in the South*. Londres: Macmillan Press, 2000.
- Professor de Estudos Internacionais na Universidade Jawarlalal Nehru, Índia, entrevista do autor, gravação magnética, Nova Deli, Índia, 7 de Abril de 2003.
- NYE, Joseph – *International Regionalism: Readings*, Boston: Little Brown, 1968.
- RAFIQUE, Najam, Investigador Sênior no Instituto de Estudos Estratégicos, Paquistão, entrevista do autor, gravação digital, Islamabad, Paquistão, 2 de Novembro de 2004.
- RAHIM, Q.A.M.A, Secretariado-Geral SAARC, entrevista do autor, gravação magnética, Kathmandu, Nepal, 12 de Maio de 2003.
- RODRIGO, Nihal – «SAARC as an Institutional Framework for Cooperation in South Asia». In THAKUR, Ramesh, e WIGGEN, Oddny (eds.) – *South Asia in the World: Problem-Solving Perspectives on Security, Sustainable Development, and Good Governance*. Tóquio: United Nations University Press, 2004.
- SAEED, Amara, Investigadora Sênior no Instituto de Estudos Estratégicos, Paquistão, entrevista do autor, gravação digital, Islamabad, Nepal, 1 de Novembro de 2004.
- SAHADEVAN, P., Professor de Estudos Internacionais na Universidade Jawarlalal Nehru, Índia, entrevista do autor, gravação magnética, Nova Deli, Índia, 9 de Abril de 2003.
- SAHNI, Ajai, Director Executivo do Instituto para a Gestão de Conflitos, entrevista do autor, gravação digital, Nova Deli, Índia, 29 de Setembro de 2003.
- SINGH, Swaran, Consultor Académico junto do Centro de Ciências Humanas, entrevista do autor, gravação digital, Nova Deli, Índia, 6 de Outubro de 2006.
- SYED, M.H. – *SAARC Challenges Ahead*. Nova Deli: Kilasa Books, 2003.
- THOMSEN, Stephen – «Regional Integration and Multinational Production». In CABLE, Vincent e HENDERSON, David (eds.) – *Trade Blocs: The Future of Regional Integration*. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1994.
- UNITED NATIONS – *Human Development Report 2006: Beyond Scarcity, Power, Poverty and the Global Water Crisis*. Nova York: PNUD, 2006.